



Evolución del concepto “desarrollo sostenible” y su implantación política en Colombia

*Maria Luisa Eschenhagen**

Introducción

El término *desarrollo sostenible* se ha vuelto muy común, utilizándose en las áreas más diversas: economía, agronomía, planes de desarrollo, sociología, medio ambiente, etc. Pero se puede observar que en numerosos casos faltan aún muchos debates fundamentales sobre su contenido, sus metas y su aplicación práctica.

El presente artículo se propone mostrar cuáles fueron los factores que llevaron a definir el concepto del “desarrollo sostenible” a nivel internacional. Se necesitaron más de 20 años para reunir el conocimiento y la voluntad política suficiente para formular estrategias políticas hacia un desarrollo ecológico global, enmarcado dentro de la complejidad de las relaciones internacionales un camino largo y difícil y que aún no se ha terminado y que encierra muchas dificultades, vacíos y barreras.

Además, el artículo hace una revisión de cómo este concepto de ‘desarrollo sostenible’ ha sido incorporado políticamente en Colombia, específicamente a través de la nueva Constitución política de 1991, dan-

do así un marco de actuación muy importante y que debe ser divulgado mucho más. Aquí es preciso señalar que Colombia está supremamente avanzada a nivel mundial en este aspecto, incorporando el desarrollo sostenible como una de las metas fundamentales de la mencionada Constitución, hecho que se debe y puede aprovechar de muchas maneras.

1. El camino de formulación del concepto “desarrollo sostenible”

A lo largo de los años setentas se organizaron conferencias internacionales que trataban la problemática ambiental a partir de diferentes enfoques. También se hicieron informes y debates significativos para la sensibilización sobre el tema ambiental a nivel global. En 1973 se formula el primer programa ambiental para la Comunidad Europea (CE). En 1974 el Club de Roma, por encargo de las Naciones Unidas, publica un segundo estudio llamado *La humanidad en la encrucijada*² que es compilado por los mismos autores (Mihajlo Mesarovic y Eduard Pestel) del primer informe, *Los límites del crecimiento*. Los dos informes marcan un hito importante ya que iniciaron el proceso de la entrada del factor ambiental en la

* Profesora ocasional del departamento de Teoría política y Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

² Mesarovic, M. y E. Pestel, *La humanidad en la encrucijada*, Fondo de cultura económica, México, 1975.

política, a pesar de sus "exageraciones" y sus percepciones malthusianas³.

En 1974 se realizaron además una Conferencia sobre la "Problemática alimenticia mundial" en Roma (Italia), y otra que fue la "Conferencia mundial sobre población en Bucarest (Hungría), con el fin de que los gobiernos adopten políticas apropiadas contra la 'explosión' demográfica. Ya en 1975 comienza la discusión sobre el 'codesarrollo', sobre 'un desarrollo diferente' y sobre una 'nueva división del trabajo internacional'.

Para 1976 se realiza la "Conferencia mundial sobre el hábitat y los asentamientos humanos" en Vancouver (Canadá), tratando el medio humano dentro de un marco ecológico⁴. En 1977 se efectúa la "Conferencia sobre el agua, usos mundiales y conservación" en Mar del Plata (Argentina), reconociendo el problema de la globalización de la contaminación y la interdependencia internacional. También se organizó en 1977 la "conferencia internacional sobre la educación ambiental" en Tibilisi (ex-URSS). En 1978 se da la "Conferencia mundial sobre desertificación" en Nairobi (Kenya). Y en 1979 la "Segunda conferencia sobre el hábitat" en Vancouver (Canadá).

En 1980 aparece el Informe de la Comisión Norte - Sur (también llamado "Informe Brandt"), y al mismo tiempo estalla la crisis de la deuda externa en los países en desarrollo. Dentro de este contexto general, la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus recursos), con el apoyo del programa ambiental PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) de la y del WWF (World Wildlife Fund, hoy en día es el World-wide Fund of Nature), y con la votación positiva de la UNESCO y la FAO (Food and Agriculture Organisation), formuló (apenas en 1980) la primera estrategia política de desarrollo ecológico a nivel internacional, que se llamó World Conservation Strategy (WCS) y se empieza a discutir sobre la meta del *desarrollo sostenible*.

Las principales metas del WCS son:

1. Sostenimiento de procesos ecológicos vitales en regiones utilizadas económicamente para la agricultura y la silvicultura, en sistemas ecológicos de costas y agua potable, en vista de los peligros originados por erosión, resistencia de los insectos (aquellos que son vistos como "plaga" para la agricultura) contra los pesticidas, por deforestación, como también contaminación de aguas y costas.
2. Conservación de la biodiversidad de animales y plantas domésticas y silvestres, con el fin de asegurarse contra enfermedades de plantas y de conservar el gran potencial del futuro para un uso múltiple (p. Ej., para la fitogenética o para la elaboración de medicinas).
3. Manejo sostenible de especies y sistemas ecológicos, especialmente de las poblaciones de peces, especies de plantas silvestres que puedan ser utilizadas para la alimentación, los bosques, *Nutzholzfläche* (tierras de producción maderera) y las tierras para el pastoreo⁵.

En esta estrategia se puede observar lo siguiente: por un lado, está incluida la complejidad de las 'nuevas' relaciones internacionales con su característica de fuerte interdependencia, por el simple hecho de que fue elaborada por diferentes organizaciones políticas internacionales. Por el otro lado, se sigue basando en imperativos que surgen directamente de un análisis biológico y ecológico, sin tener en cuenta las estructuras sociales y políticas del sistema mundial, como, p. ej., el punto de partida a nivel de situaciones sociales, económicas y políticas totalmente diferentes en los llamados países en desarrollo, generalmente situados en la zona tropical o en el hemisferio Sur a los llamados países desarrollados o "del Norte".

El WCS, sin embargo, reconoce que las políticas de planeación nacional y sectorial ya no son suficien-

³ Según la teoría de Malthus (1766-1834), la población tiene la tendencia a crecer más rápidamente que la capacidad de producción agraria, por lo cual una sobrepoblación debe llevar a la catástrofe, exigiendo así una limitación de los nacimientos y un fomento a la agricultura. La crítica a Malthus es que no tuvo en cuenta que su ley solamente es válida sin un desarrollo tecnológico. El alto desarrollo tecnológico más un crecimiento significativo del producto nacional permitió un gran crecimiento poblacional. En: *Gabler Wirtschaftslexikon*, Gabler Verlag, Wiesbaden 1988, tomo 4.

⁴ Definición Ecología: La ecología "trata de explicar los diferentes mecanismos de adaptación morfológica, fisiológica y etológica del organismo objeto de estudio, a las condiciones y posibilidades de supervivencia que le ofrece su medio... Dependiendo del campo de interés particular de estudio la ecología

se clasifica en: 1. autoecología, si su estudio se dedica al análisis y comprensión de las relaciones entre el individuo y su entorno o medio; 2. sinecología, cuando se refiere al estudio de grupos de organismos vivientes en sus relaciones con su ambiente. Desde el punto de vista taxonómico (y relacionado con el concepto de autoecología), p. ej., hablamos de una ecología de gramíneas, de mamíferos, etc. Y si tomamos como referencia los medios en que se desarrolló la vida, podemos referirnos a la ecología de un lago, de un estanque, de un desierto, o de una ciudad. En este último caso se habla también de una ecología humana o social. En: César A. Quiroz (editor), *Manual de referencia sobre conceptos ambientales*, serie Ciencia y Tecnología No. 27, Bogotá 1992, p. 72.

⁵ Karl, Bruckmeier, *Strategien globaler Umweltpolitik*, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, 1994, p. 158.

tes, sino que se necesitan políticas ambientales suprasectoriales e integradas en las políticas de desarrollo. Para muchos países se considera que existe una legislación insuficiente o demasiado débil o las instituciones de planeación y protección se obstaculizan mutuamente. Otro problema marcado es la incapacidad de los gobiernos para hacer valer la ley o imponer sanciones. Entre los problemas más ostensibles también se encuentra la ausencia de una adecuada formación de profesionales ambientales, por falta de una conciencia ambiental de parte de la población y poco apoyo a la política ambiental, que son factores decisivos.

Todos estos puntos esenciales llevan al WCS a la conclusión de exigir estrategias ambientales internacionales y una administración internacional cooperativa de los recursos naturales (protección del bosque tropical, programas contra la desertificación, protección de recursos genéticos) y además de espacios vitales (océanos, Antártida, atmósfera). Pero todo esto se suma bajo la creencia de que una "armonía de intereses naturales" pueda ser la base para la aprobación de todos, sin tener en cuenta factores de poder o dominación. Por tanto, el aporte real para una estrategia global efectiva de esta primera estrategia de política ambiental internacional es realmente mínima⁶.

2. El informe Brundtland y el desarrollo sostenible

En 1984 Elisabeth Mann-Borghese presenta al Club de Roma el informe sobre "El futuro de los océanos". Y en 1987 se publica el informe de la comisión mundial para el medio ambiente y el desarrollo, más conocido como Informe Brundtland. Este informe concretiza la discusión, que se venía dando en la década de los años setentas, y para el cual en Estocolmo se dieron las bases, el desarrollo sostenible. Para llegar a la definición de qué es desarrollo sostenible, la comisión parte de un análisis de situación en el cual las crisis regionales se encuentran dentro de un contexto global y se entrelazan mutuamente (tales como la crisis ambiental, crisis del desarrollo, crisis energética, crisis económica). A diferencia de los análisis anteriores, ya no se describen las causas y apariencias específicas de la contaminación ambiental, sino que se describe más bien la interdependencia de factores como el crecimiento poblacional,

la garantía alimenticia, la pérdida de la biodiversidad, la utilización de la energía, la industria y los asentamientos humanos. La comisión declara por lo tanto que:

Para hacer que el desarrollo sea sostenible, es necesario "asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias", y agrega que el concepto de desarrollo sostenible implica límites, no absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente, el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas. A renglón seguido, la comisión advierte que "un mundo donde la pobreza es endémica, será siempre propenso a sufrir una catástrofe ecológica de uno u otro tipo"⁷.

Desde el Sur la definición se especificó de la siguiente manera, que se distingue de la primera por intereses fundamentalmente distintos:

El desarrollo sustentable debe movilizar los recursos para la satisfacción de las necesidades esenciales de la población como forma de elevar la calidad de vida de esta generación y de las futuras, a través de la máxima utilización de los recursos naturales a largo plazo con tecnologías adecuadas para estos fines y con la activa participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo"⁸.

La base común de las dos concepciones es asegurar que el modelo de desarrollo satisfaga tanto las necesidades de las generaciones presentes como las de las generaciones futuras. Quizás en estas definiciones puede apreciarse una tajante diferencia de interpretación del desarrollo sostenible, entre el "Norte" y el "Sur".

Debe observarse sobre las dos formulaciones generales, que mientras la Comisión Brundtland, conformada en su mayoría por países industrializados, reconoce que se deben poner límites al uso de los recursos naturales y al estado de la tecnología actual (no menciona la tecnología limpia), para poder "absorber los efectos de las actividades humanas"⁹, el Sur ha puesto su énfasis en utilizar los recursos naturales hasta lo máximo, pero eso sí, con tecnología apropiada y planeación a largo plazo; además hace énfasis en la participación de la población.

⁶ Véase también: Karl Bruckmeier, *Strategien globaler Umweltpolitik*, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, 1994.

⁷ Julio Carrizosa Umaña, "Notas para una estrategia colombiana de desarrollo sostenible", En: Simposio Internacional, ECOBIOS COLOMBIA - 88, *El desarrollo sostenible: estrategias, políticas y acciones*, Bogotá, septiembre 20-23 de 1988, p. 300.

⁸ Hector Sejenovich, "La viabilidad del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", En: Günter, Maihold, compilador, *Diálogo con nuestro futuro común, Perspectivas latinoamericanas del Informe Brundtland*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1990, p. 26.

⁹ *Ibid.*

La Comisión Brundtland también da recomendaciones a nivel nacional e internacional para poder realizar el desarrollo sostenible. A nivel nacional recomienda como parte del desarrollo sostenible, reducir el crecimiento poblacional, satisfacer las necesidades básicas, permanente aprovisionamiento de alimentos, protección de la biodiversidad y de los sistemas ecológicos naturales, disminuir el consumo de energía, y un apoyo al desarrollo de una tecnología que sea energéticamente economizante y que preserve el medio ambiente. A nivel internacional recomienda que el desarrollo sostenible debe ser la meta principal de todas las instituciones para el desarrollo, que los espacios compartidos globalmente (océanos, Antártida y el espacio) deben ser administrados conjuntamente por la comunidad de los Estados, deben evitarse las guerras y debe ampliarse el mandato ambiental de la ONU¹⁰.

Según K. Bruckmeier se puede formular una estrategia de desarrollo global a través del concepto del desarrollo sostenible, que sería el marco de referencia dentro del cual se haría clara la relación entre países industrializados y países en desarrollo. Esto consiste, entre otros asuntos, en la redistribución de las riquezas en las relaciones Norte - Sur, y en un cambio en el modelo de desarrollo económico y social y en unas reformas ecológicas en el mismo Norte. Por tanto, ve las siguientes metas como las más importantes dentro de una estrategia política ambiental y de desarrollo, del desarrollo sostenible:

1. Reconstrucción ecológica de las sociedades industriales (de lo cual hasta ahora solamente se han discutido los componentes mínimos de la reducción de la contaminación ambiental, la internalización de los efectos externos, la reducción de la utilización de energía y materia prima en los procesos económicos y el cambio en los estilos de consumo y de vida).
2. Un crecimiento económico que contribuya a la preservación del medio ambiente y de los recursos básicos en las sociedades de desarrollo (a la cual proporcionan hasta ahora solamente elementos mínimos de enfoques en parte comprobados como el desarrollo rural integrado, la protección de recursos a través de la autoayuda, desarrollo institucional, desarrollo participativo y "people centered development").
3. Lucha contra la pobreza en las sociedades desarrollistas.
4. Democratización, no solamente dentro de los Estados, sino también en las relaciones políticas entre el Norte y

el Sur, lo que se refiere sobre todo en las "áreas duras" de la regulación política de las relaciones económicas (GATT, FMI, Banco Mundial, regímenes de deuda, política de la OECD) y que ya no se deja reprimir al simple nivel de la representación y participación simbólica de la ONU.

5. Formulación de la "dependencia ecológica" entre Norte y Sur como factores limitantes del desarrollo o determinantes, que se forman sobre los mecanismos institucionales del mercado mundial como el "último límite del crecimiento"¹¹.

Estos lineamientos ayudaron también a que se formulen ya proyectos y programas específicos de cooperación multilateral (p. ej. con el PNUMA, el PNUD, etc.) en temas concretos como la conservación de agua dulce, suelos y bosques que van necesariamente asociados con los servicios básicos esenciales de agua potable, saneamiento básico y desarrollo agroforestal, esto con el fin de empezar a reemplazar los viejos patrones de desarrollo.

3. La conferencia de Río de Janeiro y sus alcances

El último hecho clave para la introducción del medio ambiente y el concepto del desarrollo sostenible en las relaciones internacionales, y a través del cual se globalizó definitivamente la política exterior ambiental¹², es la Conferencia de 1992 en Río de Janeiro (Brasil), organizada también por las Naciones Unidas, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llamada también la Cumbre de la Tierra. A esta Conferencia asistieron 120 jefes de Estado y delegaciones de 171 países. Este encuentro representa un hecho sin precedentes en la historia de la humanidad. Es preciso señalar que las conferencias mundiales sobre los derechos humanos en Viena (Austria), o sobre el bienestar social en Copenhague (Dinamarca) por las mismas épocas, no tuvieron tanta atención en los medios masivos de comunicación (en Río de Janeiro estuvieron presentes 4000 periodistas de 165 países que representaban a 7800 medios de comunicación), ni tanto eco entre la población, como ésta¹³.

Las expectativas para los logros en Río eran bastante altas. Pero los alcances reales resultaron, en parte, muy decepcionantes. Expectativas, en cuanto a que se esperaba que por primera vez en la historia los gobiernos de casi todo el mundo se reunieran para encontrar bases comunes de acción en aspectos que conciernen a toda la humanidad, y como una

¹⁰ Comparar con: Karl Bruckmeier, *Strategien globaler Umweltpolitik*, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, 1994.

¹¹ *Ibid.*, p. 173.

¹² Hans H. Lembke, "Umwelt" in den Nord-Süd-Beziehungen, *Machtzuwachs im Süden, Öko-Diktat des Nordens oder*

Globalisierung der Verantwortung?, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, sin fecha.

¹³ Véase: Elmar Römpczyk, "Política ambiental, Conferencia de Río: Espectáculo apenas mediano?", LOM Ediciones Ltda., Chile, 1992.

única posibilidad de llegar a acuerdos que permitieran asegurar la supervivencia de la Tierra y de las generaciones futuras, lo que significaba incluir la política de desarrollo en el debate (transformando, p. ej., estilos y políticas sectoriales y económicas) como factor fundamental, cuestiones que no se dieron. Como resultado real se logró la firma de dos convenciones, dos declaraciones y un plan de acción, como muestra de voluntad (superficial) que se esbozan a continuación.

Se trata primero de la convención sobre el cambio climático, que da las bases para una cooperación internacional con el fin de evitar o más bien mitigar las causas del cambio climático peligroso y sus consecuencias (como desplazamiento de zonas agroclimáticas que generan migraciones poblacionales, inundación de zonas costeras e islas por el descongelamiento de los polos, etc.) Pero esto no satisfizo las expectativas de la mayoría de los asistentes, ya que no se llegó a un acuerdo para establecer metas concretas cuantitativas de reducción de la emisión de gases (que generan el llamado efecto invernadero) y tampoco se pudieron fijar las fechas para cumplirlas. El principal opositor de tales fijaciones fueron los Estados Unidos, a pesar de que finalmente firmaron la convención.

La segunda convención fue sobre la diversidad biológica, la cual da las bases tanto para una cooperación internacional con el fin de proteger la biodiversidad como para su uso sostenible. Alrededor de este tema hubo muchas discusiones, que dejaron ver los diferentes puntos de vista de los países en desarrollo y los países desarrollados, y será sin duda tema central de futuros encuentros.

En el caso del Convenio sobre Diversidad Biológica, y desde un comienzo, la polarización entre los países en desarrollo, de un lado, y los países desarrollados, de otra parte, se expresó en diferencias respecto a principios fundamentales tales como el derecho al desarrollo y del derecho de los países a explotar sus propios recursos, la conservación in-situ y ex-situ, el acceso a la biodiversidad, los derechos de los países donde se origina la diversidad biológica, el acceso y transferencia de tecnología, la gestión de la biotecnología, los recursos y mecanismos financieros, el comité científico y la solución de controversias¹⁴.

El convenio se vio gravemente debilitado por la negación de los Estados Unidos de firmarlo, ya que

éstos vieron en peligro su industria biotecnológica¹⁵ que es la más avanzada y poderosa del mundo.

Es importante anotar que estos dos convenios mencionados pasarán a constituir parte del derecho internacional, **si** los países firmantes (que fueron 50 y 30 respectivamente) ratifican las convenciones en los respectivos parlamentos nacionales, lo que necesariamente implica la internalización de estas gestiones internacionales en las políticas nacionales.

Como declaraciones fueron formuladas las siguientes: una fue la de los principios respecto a la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques. Esta declaración fija ciertos principios de cómo se deben administrar, desarrollar y manejar sosteniblemente los bosques de todas las zonas climáticas. Fue firmada por 156 países pero con considerables reservas por parte de los participantes, sobre todo por las ONG, ya que predominó la idea de la soberanía (p. ej., de explotación) sobre los recursos forestales frente al planteamiento de una explotación ecológica. La declaración no es jurídicamente vinculante, lo que significa que no es obligatoria, más bien se trata de sugerencias.

La segunda es la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, llamada también Carta de Tierra. Consiste en 27 principios y **si** es ratificada por los parlamentos nacionales de los respectivos países firmantes, hará parte del derecho internacional. La Carta de la Tierra fija los principios fundamentales que deberán marcar el comportamiento futuro de los Estados entre sí y la relación del Estado con sus ciudadanos en el área del medio ambiente y el desarrollo. Esta Declaración es "el producto de una ardua negociación y de un complejo proceso de compromisos"¹⁶.

Finalmente se firmó, por casi todos los participantes, la Agenda 21. Esta Agenda consiste en 40 capítulos y 115 programas de acción. La agenda no es ningún instrumento de derecho, pero el primer capítulo le atribuye un alto compromiso político. El escrito trata casi todas las áreas relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo, dando guías constructivas para su manejo. Sin embargo, el problema grave que afronta para que pueda llegar a ser viable es que no se adjudicó una financiación adecuada. De los 10.000 millones de dólares que se necesitaban para empezar, se recaudaron apenas 4.000. Y sólo

¹⁴ Véase Fernando Casas Castañeda, "Biodiversidad y biotecnología después de Río de Janeiro: desarrollos previsibles a partir del convenio sobre la diversidad biológica", en: Sonia Cárdenas, y Hernán Darío Correa, editores, *Nuestra diversidad biológica*, Grupo Editorial 87, Bogotá 1993, p. 103

¹⁵ En esta parte es adecuado señalar las posibilidades de la biotecnología, que muchas veces todavía se desconocen; véase

se el anexo 01 para saber cuáles son los puntos de discusión y los factores potenciales.

¹⁶ Manuel Rodríguez Becerra, *Crisis ambiental y relaciones internacionales, hacia una estrategia colombiana*, Grupo Editorial 87, Bogotá 1994, p. 18.

se lograrán éxitos reales si se desarrollan planes operacionales a nivel nacional e internacional¹⁷.

Los logros y éxitos de Río han sido calificados de muy diferentes maneras. Por parte de las entidades oficiales gubernamentales, generalmente se calificó como un éxito. No así lo califican muchos observadores y las ONG, y se puede observar una cierta desilusión entre ellos. Se critica que mucho se mostró como pura "retórica", que como lo demuestran los hechos, los instrumentos practicables para realizar las normas escritas, aunque hayan sido discutidas, no fueron aprobados. Muchos puntos definitivos no fueron tratados o quedaron sin profundizar realmente, como, p. ej., las relaciones económicas (p. ej., el sistema financiero, el comercio global, la deuda externa, etc.) entre el Sur y el Norte o causas estructurales de la degradación ambiental (papel de las empresas multinacionales, BM, FMI).

Los escritos que se pudieron firmar son meras declaraciones de intención, sin obligación para nadie. Lo que también resalta es que las convenciones, que son realmente comprometedoras y fundamentales para el medio ambiente, fueron apenas firmadas (ni siquiera ratificadas) por 30-50 países. Esto refleja también los puntos delicados de diferencias entre el Norte y el Sur. La ejecución de los contenidos dependen de la buena voluntad de las entidades respectivas. Observando la situación después de la conferencia, casi ningún país ratificó las convenciones. "En general, los gobiernos latinoamericanos no han implementado los acuerdos de Río y salvo Ecuador y Perú, muchos ni siquiera han cumplido con la formalidad de ratificarlos"¹⁸. Por parte de la misma ONU acordó oficialmente apenas 6 meses después de la Conferencia, en la Asamblea General, establecer la "Comisión para el Desarrollo Sostenible" como una innovación dentro del PNUD. El trabajo en sí, se comenzó apenas un año después¹⁹.

Según los que califican la Conferencia como un éxito, la cumbre definió las pautas y condiciones de las políticas ambientales de desarrollo a escala global. Efectivamente se puede decir también que Río amplió la conciencia sobre la problemática, que los países en desarrollo y los países desarrollados sólo podrán resolver los problemas ambientales (y sociales) a través de la cooperación, debido a la gran interdependencia. Como positivo se puede calificar

también el hecho que la Cumbre de la Tierra ha generado un cambio en la forma de pensar de los políticos y del público en general, convirtiendo el tema ambiental en un asunto prioritario de la agenda mundial.

A manera de síntesis, se puede reconocer que la Conferencia de Río ha generado muchas expectativas, logros y decepciones. Es el resultado de veinte años de trabajo en el área del medio ambiente, en las relaciones internacionales. La perspectiva ha cambiado durante los años. Al comienzo se veían y se tenían en cuenta solamente los efectos visibles de la contaminación y degradación ambiental y se trataban de mejorar cuestiones muy específicas del deterioro, influyendo así únicamente en los síntomas y no en las causas. Pero con el tiempo se fue reconociendo que el tratamiento de los síntomas no era eficaz, si no se trataban las causas del deterioro, que se debían buscar en otros lugares. Éstas se encontraban fundamentalmente en los modelos de desarrollo y en las estructuras económicas (a causa, p. ej., por la deuda externa) que generan un nivel de vida demasiado elevado con patrones de consumo muy perjudiciales para el medio ambiente (intensivos en materias primas, energía y una sociedad de consumo), o una pobreza muy marcada que obliga a deteriorar el medio ambiente para poder sobrevivir (deforestando o sobrecultivando las tierras y generando salinación, compactación, erosión, etc.)

4. Introducción del concepto de desarrollo sostenible en Colombia a través de la nueva Constitución

El concepto de 'desarrollo sostenible' tuvo entrada en Colombia concretamente a través de la Asamblea Constituyente en 1991. Aquí se pudieron observar grandes logros respecto al medio ambiente. La nueva Constitución tiene como una de sus metas principales el desarrollo sostenible, recogiendo una de las principales discusiones y propósitos a nivel internacional. Por tanto la nueva Constitución es considerada, a nivel mundial, como una de las más avanzadas. En la Constitución anterior se hacían solamente referencias a componentes del ambiente (p. ej., agua, tierra, bosque, etc.) y no al medio ambiente como un todo interdependiente. Apenas con el Código de los Recursos Naturales (1973) se empezó a

¹⁷ Véase: Manuel Rodríguez Becerra, 1994, y "Umweltpolitik, Bericht der Bundesregierung über die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro", Eine Information des Bundesumweltministeriums, Bonn, 1992, y "Documentos, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992", Fescol.

¹⁸ "Grupos ambientalistas latinoamericanos se proponen salir de la denuncia y formular propuestas concretas", Busqueda, Montevideo, 17.06.1993, p. 44.

¹⁹ Ulrich Brand, "Außer Spesen... Nach den Weltkonferenzen von Rio und Wien", en Blätter, August, 1993, Berlin.

ver el ambiente como un conjunto. La nueva Constitución con su visión del desarrollo sostenible, implica una visión integral de la problemática ambiental.

En la nueva Constitución, se introdujeron nuevos conceptos, como desarrollo sostenible, patrimonio ecológico y calidad de vida²⁰. En cuanto a lo que se refiere a conceptos ambientales, éstos se introdujeron en forma directa en 30 artículos, y otros 20 artículos más tratan el tema ambiental indirectamente. A partir del mismo artículo 8 se dice: "Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación".

4.1 El desarrollo sostenible en la Constitución colombiana

Lo que se refiere al desarrollo sostenible en la Constitución, en el Art. 58 se establece el concepto: "... La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica..." y el Art. 80 lo consagra, diciendo:

El Estado planificará el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, para *garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

Esto tiene influencia en los planes de desarrollo (Art. 339 y 340), donde el Art. 399 entre otras cosas dice:

... Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso *eficiente* de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley...

Y también tiene influencia como en el régimen económico, Art. 333:

... La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

y el Art. 334 dice:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para *racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida* de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la *preservación de un ambiente sano.*

Estos tres puntos ya representan un avance muy significativo en lo que respecta al manejo *integral* del medio ambiente. Aunque está el hecho de que quedan vacíos de definición, el concepto sigue quedando abierto a interpretaciones libres de cualquiera y esto sin bases concretas de conocimiento, de qué es lo que se entiende realmente por desarrollo sostenible. Por ejemplo, qué se entiende por uso *eficiente* de los recursos, si es una visión puramente económica o si lo es también social y ambiental. (Eficiente ¿para quién o qué?) Apenas en la Ley 99 de 1993, Art. 3, se formula una definición más concreta:

Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

En el hecho de que la política ambiental ya se incluya como parte constitucional del Plan Nacional de Desarrollo, se ha dado un paso muy significativo para tratar la problemática ambiental en su complejidad. Además, la posibilidad de la intervención del Estado a través del Art. 334 proporciona mayor firmeza a la legislación ambiental²¹.

4.2 Derechos y deberes del Estado y de la población

Para realizar una de las metas fundamentales, el desarrollo sostenible, la nueva Constitución también definió derechos y deberes, tanto por parte del Estado como de la población. Al Estado se le dieron las responsabilidades de "proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para estos fines". (Art. 79). Respecto a los ecosistemas compartidos con otros países, como son la Orinoquía o la cuenca amazónica, le ordena al Estado "cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas" (Art. 80). Además el Estado debe regular "el ingreso al país y la salida de él los recursos genéticos y su utilización de acuerdo con el interés nacional" (Art. 81). Debe resaltarse un artículo que se refiere directamente a una protección específica, que es el Art.81 que prohíbe "la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos"²². Este artículo es muy

²⁰ Véase Manuel Carrizosa Umaña, "La política ambiental en Colombia, desarrollo sostenible y democratización", Editorial Presencia, Bogotá, 1992.

²¹ Julio Carrizosa Umaña, 1992, op.cit., p. 151.

²² Véase Manuel Rodríguez Becerra, "El Ministerio del Ambiente: génesis, estructura y proyecciones", En: Manuel Rodríguez

Becerra, editor, *La política ambiental del fin de siglo*, Editorial Presencia, Serie Ecológica No. 8, Bogotá, 1994, y Manuel Rodríguez Becerra, "Medio ambiente y desarrollo en la nueva constitución política de Colombia", En: Ernesto Guhl, y Juan Tokatlian, *Medio ambiente y relaciones internacionales*, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1992.

importante, ya que muchos otros países en desarrollo han tenido graves experiencias con la importación de desechos tóxicos, y el artículo ya demostró su utilidad impidiendo, a comienzos del año 1995 la depositación de desechos tóxicos en Santa Marta.

Respecto a la población, se le dieron, por un lado, derechos de participación: "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo". (Art. 79) y también el Art. 340 que abre el espacio al "sector ecológico" a participar en el Consejo Nacional de Planeación. El Art. 88 indica que la ley "regula las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el medio ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella". El punto fundamental, la responsabilidad ciudadana, es utilizar y fortalecer conscientemente la democracia participativa, que es otra de las metas fundamentales de la nueva Constitución política. El punto clave es que mientras las personas no se hagan responsables personalmente de su próximo entorno, no se podrán resolver los problemas. En los Art. 8 y 95 se definen claramente estas obligaciones. "... Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano..." (Art. 95).

4.3 Instrumentos para realizar el manejo ambiental sostenible

La nueva Constitución también estableció instrumentos jurídicos para poder manejar los recursos naturales y el medio ambiente: información (Art. 268), educación (Art. 67), acción popular (Art. 88), control de movilización (Art. 310), defensa administrativa (Art. 277), ordenamiento territorial (Art. 63 y 79), estado de emergencia (Art. 215), manejo indígena (Art. 330), financiación por regalías, impuesto territorial o por prioridad del gasto social (Art. 317, 361 y 366) y finalmente la creación de entidades regionales especializadas (Art. 331)²³. Otro instrumento poderoso resultó ser el derecho a interponer una acción de tutela, ya que aunque un medio sano sea un derecho colectivo, la tutela también se puede utilizar cuando ésta tenga conexión con los derechos fundamentales, como lo es el derecho a la vida, en caso de disposi-

ción de tóxicos en el agua o en el aire que pueden amenazar gravemente a una persona o una colectividad.

A través de la nueva Constitución se puede observar que el Estado reconoció, como lo expresa Manuel Rodríguez Becerra, que "el país se encuentra en la antesala de una serie de problemas ambientales que, de no corregirse, perjudicarán la actual capacidad productiva de su economía y cercenarán muchas de las posibilidades aún ofrecidas por su enorme riqueza"²⁴. También Julio Carrizosa Umaña escribe: "Cabe preguntar si el artículo 8 permite o no al Estado colombiano proteger aquellas especies que, como las malezas, forman parte de la biodiversidad florística, pero no son consideradas como "bienes" o como "recursos" a la luz de una cultura o de una tecnología"²⁵. Igualmente es de constar la gran debilidad que representa el concepto de desarrollo sostenible, al no ser definido, ya que se puede interpretar de una manera muy ambigua. La necesidad inmediata que se da, es fortalecer los instrumentos dados para poder proteger el medio ambiente eficazmente.

Reflexiones sobre el avance hacia el desarrollo sostenible

A pesar de que la ciencia ha demostrado desde muy temprano las consecuencias y los peligros que residen en la contaminación, p. ej. el efecto de invernadero²⁶, la capacidad de reacción de la ciudadanía y la política -a nivel global- es muy lenta. Se tardó más de 20 años para que se formulara el concepto de desarrollo sostenible y para reconocer que el tal llamado desarrollo, como ha sido manejado hasta ahora, ya no puede seguir su camino totalmente desvinculado de la problemática ambiental. Pero aún se está lejos de poner en práctica todo el conocimiento que se ha adquirido, ya sea desde el plano tecnológico (energía limpia, tecnología limpia, agricultura sostenible, etc.); desde el plano económico (incentivos tributarios, internalización de los costos ambientales, fomento del sello verde, etc.); desde el plano político (una voluntad real de apoyar y realizar iniciativas) o desde el plano educativo (incluir en el currículum de todas las materias (de bachillerato, universidad, etc.) el factor ambiental, fomentar la investigación y su divulgación, etc.

²³ Julio Carrizosa Umaña Julio, *La política ambiental en Colombia, desarrollo sostenible y democratización*, Editorial Presencia, Bogotá, 1992, pp. 152-153.

²⁴ Rodríguez Becerra, Manuel, "El Ministerio del Ambiente: génesis, estructura y proyecciones", En: Manuel Rodríguez Becerra, editor *La política ambiental del fin de siglo*, Editorial Presencia, Serie Ecológica No. 8, Bogotá, 1994, p. 49.

²⁵ Julio Carrizosa Umaña, *La política ambiental en Colombia, desarrollo sostenible y democratización*, Editorial Presencia, Bogotá, 1992, p. 147.

²⁶ Véase Jaques Grinevald, "De Carnot a Gaia: Historia del efecto invernadero", En: *Mundo Científico*, No. 126, vol. 12.

Para poder obtener la metas que se plantea el desarrollo sostenible es necesario estar dispuesto a pensar y trabajar de una manera holística, abandonando las viejas costumbres de encerrarse en una sola disciplina. Ya se han logrado -a través de ese sistema- grandes conocimientos y avances en las diferentes disciplinas científicas, ahora es necesario trabajar en equipo e intercambiar conocimiento para obtener resultados mas completos, que correspondan a las exigencias de la 'nueva' realidad.

La Cumbre de Río dio un paso importante hacia esa dirección, llevando el debate sobre la interdependencia del desarrollo y el medio ambiente al debate público; además de ampliar la conciencia sobre la problemática ambiental y haciendo implícita la necesidad de trabajar de manera cooperativa. Estos hechos suponen un inicio de cambio en la forma de pensar y actuar tanto de los políticos como de las diferentes sociedades, en general.

Aunque en este punto no se debe perder de vista un factor importante: toda la ejecución de los convenios y las declaraciones aún dependen de la buena voluntad de los países, de los políticos, de las entidades, de las sociedades. Dependen de la visión que tenga cada país, cada sociedad. No existen aún normas globales obligatorias.

Lo que sí aportó la Cumbre es una orientación a los gobiernos, definiendo por un lado pautas y condiciones dentro de las cuales deberían manejarse las políticas ambientales de desarrollo y por el otro lado, dando guías constructivas para un manejo ambiental de carácter local integral, específicamente a través de la Agenda 21. Pero no solamente para los gobiernos, también para las ONG conformadas por la sociedad civil, que en esta cumbre mostraron que juegan un papel indispensable para realizar las metas.

Lo interesante en el caso concreto de Colombia es que el factor ambiental ha tenido una gran e importante entrada en el ámbito de las leyes, desde tiempos relativamente tempranos. Un camino contrario del que han tenido otros países, donde fue primero la toma de conciencia de la amplia sociedad civil respecto a la grave problemática ambiental, que fue ejerciendo presión para mejorar su calidad de vida. Mientras tanto aquí existen magníficas leyes que hasta se han considerado ejemplares. Pero el problema es que esas leyes han sido hechas por unos pocos que tienen una visión amplia y a largo plazo, reconociendo la importancia del tema ambiental, mientras que la gran mayoría de la sociedad civil ni conoce esa legislación ni ha reconocido la problemática ambiental como algo amenazante a su calidad de vida, para así concientizarse y empezar a actuar de manera diferente. De ahí que no se han logrado resultados efectivos a mayor escala. Por tanto es de vital importancia involucrar a la sociedad civil directamente en la toma de conciencia ambiental, en la búsqueda de soluciones a la problemática ambiental y a la ejecución de las soluciones.

El desarrollo sostenible se ha convertido en una meta y un concepto que se está manejando en las más diversas áreas (economía, política, agricultura, medio ambiente, comercio, etc.) Pero aún faltan discusiones teóricas *concretas* y una elaboración *determinada* del concepto. Mientras no se defina claramente el concepto con sus implicaciones en las diferentes áreas (con una definición aceptada por la gran mayoría), éste será (y es) aprovechado y/o mal utilizado para intereses políticos y/o económicos que en muchas ocasiones tienen metas incompatibles. Por ejemplo, hay quienes llegan a pretender un sencillo 'reciclaje de imagen' de sus empresas, en tanto que hacer realidad el desarrollo sostenible conlleva, también para ellos, un cambio cultural de fondo.



Bibliografía

- Brand, Ulrich, "Außer Spesen... Nach den Weltkonferenzen von Rio und Wien", en: Revista, Blätter, Berlin, August, 1993.
- Bruckmeier, Karl, "Strategien globaler Umweltpolitik", Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, 1994.
- Carrizosa Umaña, Julio, "Notas para una estrategia colombiana de desarrollo sostenible", En: Simposio Internacional, ECOBIOS COLOMBIA - 88, El desarrollo sostenible: Estrategias, Políticas y Acciones, Bogotá, septiembre 20-23 de 1988.
- Carrizosa Umaña, Julio, "La política ambiental en Colombia, desarrollo sostenible y democratización", Editorial Presencia, Bogotá, 1992.
- Casas Castañeda, Fernando, "Biodiversidad y biotecnología después de Río de Janeiro: desarrollos previsibles a partir del convenio sobre la diversidad biológica", En: Sonia Cárdenas, y Hernán Darío Correa, editores, *Nuestra diversidad biológica*, Grupo Editorial 87, Bogotá, 1993.
- Constitución política de Colombia, texto oficial 1991.
- Documentos, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, Fescol.
- Gabler Wirtschaftslexikon, Gabler Verlag, Wiesbaden, 1988, Tomo 4.
- Grinevald, Jaques, "De Carnot a Gaia: Historia del efecto invernadero", En: *Mundo científico*, No. 126, vol. 12, año ? (~1991), España, pp. 626-631.
- "Grupos ambientalistas latinoamericanos se proponen salir de la denuncia y formular propuestas concretas", BÚS-QUEDA, Montevideo, 17.06.1993.
- Lembke, Hans H., "'Umwelt' in den Nord-Süd-Beziehungen, Machtzuwachs im Süden, Öko-Diktat des Nordens oder Globalisierung der Verantwortung?", Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, sin fecha.
- Mesorovic M. y E. Pestel, *La humanidad en la encrucijada*, Fondo de cultura económica, México, 1975.
- Quintero Ramírez, Rodolfo, "Desarrollo actual de la biotecnología", En: Sonia Cárdenas, Hernán Darío Correa, editores, "Nuestra diversidad biológica", Editorial Presencia, Bogotá, 1993.
- Quiroz, César A. (editor), *Manual de referencia sobre conceptos ambientales*, Serie Ciencia y Tecnología No. 27, Bogotá, 1992.
- Rodríguez Becerra, Manuel, "El Ministerio del Ambiente: génesis, estructura y proyecciones", En: Manuel Rodríguez Becerra, editor, *La política ambiental del fin de siglo*, Editorial Presencia, Serie ecológica No. 8, Bogotá, 1994.
- Manuel Rodríguez Becerra, "Medio ambiente y desarrollo en la nueva constitución política de Colombia", En: Ernesto Guhl, y Juan Tokatlian, *Medio ambiente y relaciones internacionales*, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1992.
- Manuel Rodríguez Becerra, *Crisis ambiental y relaciones internacionales, hacia una estrategia colombiana*, Grupo Editorial 87, Bogotá, 1994.
- Römpczyk, Elmar, *Política ambiental, Conferencia de Río: Espectáculo apenas mediano?*, LOM Ediciones Ltda., Chile, 1992.
- Sejenovich, Héctor, "La viabilidad del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", En: Günter Maihold, compilador, *Diálogo con nuestro futuro común, Perspectivas latinoamericanas del Informe Bundtland*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1990.
- Sistema Nacional Ambiental*, Ley 99 de diciembre de 1993.
- "Umweltpolitik, Bericht der Bundesregierung über die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro", Eine Information des Bundesumweltministeriums, Bonn, 1992.